

FERDINANDO DI FENIZIO

Un parere “pro veritate”

**In tema di articolo 17
della legge
sulle norme integrative
alla perequazione tributaria**



Editrice L'industria Milano

**In tema di articolo 17
della legge
sulle norme integrative
alla perequazione tributaria**

Vorrei far le mie scuse ai procuratori degli agenti di cambio milanesi, i quali vollero cortesemente invitarmi ad una loro riunione al Teatro dal Verme. Mi sembrò inopportuno accettare l'invito, e prender la parola: poichè consimili consessi assumono inevitabilmente un tono politico; ed è difficile che ragionamenti pacati possano riuscir graditi.

Rimane tuttavia l'obbligo per me di manifestare l'avviso che mi fu richiesto, e sull'art. 17 della legge 5 gennaio '56, e sui molti dibattiti che ne seguirono.

Cerco di adempiere a questo dovere in appresso, come meglio so.

* * *

Premetto, per sgomberare il campo da ogni sospetto, che — qual norma di diritto tributario — l'art. 17 della legge integrativa di perequazione mi sembra infelice. Dunque, fosse dipeso da me (si ragiona per assurdo!) non avrei nè proposto, nè approvato quell'articolo. Scrissi anzi qualche mese fa (*Testimonianza per Ezio Vanoni*, in «L'industria», n. 1-1956) che quella innovazione legislativa, tutta intera, non sarebbe verosimilmente stata approvata, ove il parlamentare di Morbegno avesse continuato a reggere il dicastero delle finanze.

Tuttavia il problema che si presenta in questi giorni, *non è già il manifestare le nostre o le altrui opinioni pro o contro l'art. 17*. Bensì, decidere come meglio dovrebbero comportarsi gli agenti di cambio ed i loro collaboratori, ove si proponessero (come pare si propongano) di ottenere modificazioni a quella norma.

Premetterò dunque, per chi ancora non lo conoscesse, qualche cenno circa il testo dell'art. 17. Non sarà tempo gettato. Poi mi sforzerò di esaminare, ordinatamente, le principali tesi critiche rivolte a quelle norme. Infine, se ne trarrà qualche illazione, sul problema che oggi si dibatte.

* * *

L'art. 17 della legge 5 gennaio '56 n. 1 che si intitola «Norme integrative della legge 11 gennaio '51 n. 25 sulla perequazione tributaria» impone agli agenti di cambio, alle aziende e istituti di credito, alle società finanziarie e fiduciarie, ai commissionari di borsa, ai cambiavalute, di tenere un libro bollato e vidimato secondo le disposizioni del Codice Civile, annotandovi giornal-

mente tutte le operazioni *a termine* ed i riporti su titoli. Prescrive poi, questo articolo, quali dati debbano essere registrati su quel documento (cognome, nome, paternità dei committenti; specie e quantità e valore nominale dei titoli trattati; data dell'operazione e del prezzo fatto; scadenza, ecc.); impone ancora agli agenti di cambio, eccetera, la comunicazione dei dati al Fisco «entro i primi dieci giorni del mese successivo a quello della liquidazione mensile di borsa». Infine, s'aggiungono altre norme, per facilitare il controllo su quelle registrazioni.

A quale scopo furono emanate queste disposizioni? Per poter rilevare gli eventuali utili derivati da operazioni *a termine*, in borsa; per acquisire poi nuovi dati sulla distribuzione dei titoli dei pacchetti azionari, al fine di diminuire le evasioni all'imposta complementare progressiva sul reddito ed alle imposte successorie.

Questi gli elementi di fatto che debbono essere conosciuti. Passiamo ora in rassegna le osservazioni critiche mosse, in queste ultime settimane. Converrà poi, volta per volta, avanzare le nostre annotazioni, attorno alle critiche stesse.

* * *

PRIMA TESI. — *L'art. 17 fu approvato dal Parlamento «ab irato»; fu imposto al Parlamento da un certo partito; fu approvato da «incompetenti».*

Riuniamo, come si vede, in questo paragrafo, una serie di osservazioni critiche parecchio vicine le une alle altre. Si tratta, in verità, di «elementi» i quali saranno valutati in sede di narrazione storica; da chi si accingerà a interpretare le vicende politiche ed economiche di questi tempi.

Tuttavia, questi elementi di giudizio non toccano oggi il problema che si vuole affrontare. I sentimenti degli uomini politici non contano. *Ab irato* o no, il Parlamento italiano ha regolarmente approvato la legge 5 gennaio '56. Se vi sono dubbi sulla sua costituzionalità, non sarà di certo difficile agli interessati provocare, mediante l'opera dei competenti magistrati, l'intervento della Corte Costituzionale. Tuttavia, sino a che la legge non sarà annullata, essa dovrà essere osservata da ogni cittadino.

Quanto alla chiosa marginale che si riferisce all'incompetenza dei legislatori, essa fu avanzata innumerevoli volte dai fautori dello Stato corporativo; da quelli della tecnocrazia; e da tutti coloro che comunque criticano i sistemi parlamentari tradizionali. Ma cade nel vuoto.

La dottrina della competenza è falsa, come ha mostrato l'Einaudi. «In primo luogo perchè gli uomini non si possono incasellare per competenze agricola, industriale, guerriera»; poi perchè «se la qualità della competenza esistesse, sarebbe condannabile. Pessimo legislatore è colui il quale, essendo competente in agricoltura, legifera sull'agricoltura. Costui necessariamente legifera in vista di interessi particolari, dimenticando gli interessi opposti e quello generale... L'assemblea generale potrà avere molti difetti, ma ha però indiscutibilmente il vantaggio di riconoscere il principio che, se gli interessi particolari debbono essere sentiti e se gli uomini di competenza debbono avere voce in capitolo, la decisione però deve spettare all'uomo politico, dotato di competenza politica, che è una specie di competenza diversa dalle competenze particolari». (EINAUDI, *Lo scrittoio*, pag. 18).

SECONDA TESI. — *L'art. 17 introduce norme fiscali che potrebbero essere convenientemente sostituite da altre norme fiscali. (Si citano esempi tratti dalla legislazione inglese, svizzera, ecc.).*

Questa argomentazione è indubbiamente fondata. I dissensi tuttavia principiano in seguito; dalle illazioni che da quella verità si vorrebbero trarre.

Invero, vi è forse qualcuno che ha sperato (od anche spera) possa l'art. 17 avvicinarsi alle legislazioni straniere per merito di disposizioni regolamentari?

La proposizione appena chiaramente espressa cade, come insostenibile.

Che si spera allora avanzando «nuove» proposte tributarie? Forse che il governo le faccia sue, proponendole al Parlamento per l'approvazione? In questo caso, l'esperienza politica più recente dovrebbe deludere. O che se ne impossessi qualche parlamentare amico, allo stesso scopo? I dubbi sulla sorte che avrebbe questo nuovo disegno di legge, nel momento politico attuale, si infittiscono.

Conclusione. La premessa è valida, ma tutte le proposte di nuova legislazione tributaria, in sostituzione delle norme dell'art. 17, sembrano *pur troppo* condannate a rimanere sterili per ora.

TERZA TESI. — *L'art. 17 è inapplicabile, per il gran numero di denunce che il Fisco dovrebbe registrare. L'art. 17 semina rovine nelle borse-valori, riducendo il lavoro degli agenti di cambio; obbligandoli a licenziare i loro collaboratori: e di conseguenza obbligando questi ultimi a scioperare per la tutela dei loro diritti.*

Nello stendere questa tesi, abbiamo seguito un precetto manzoniano. Si sono cioè avvicinate, le une alle altre, due critiche che ci sembrano contraddittorie. La prima, infatti, parte dall'ipotesi che il volume delle operazioni a termine, eccetera, rimanga qual'esso è; e pertanto che il Fisco possa essere soffocato da denunce. La seconda, che quel volume si riduca in modo così notevole, da gettare sul lastrico famiglie e famiglie. Basterebbe ciò a condannarle.

Comunque, entriamo nel merito. Coi mezzi moderni di contabilità elettromeccanica, non sembra vi siano difficoltà a registrare gli elementi statistici, ottenuti in virtù dell'art. 17. Che poi la Pubblica Amministrazione sappia far funzionare efficienti centri meccanografici, è tutt'un altro discorso; ma l'efficienza di questi centri, comunque, non può interessare agli agenti di cambio.

Quanto ai procuratori degli agenti stessi, è probabile che essi possano essere danneggiati, almeno in un primo tempo, dall'applicazione dell'art. 17. Pare, dunque, giustissimo che essi cerchino, sul piano sindacale, di tutelare i loro interessi; come fa del resto, ogni gruppo sociale organizzato. Ma è forse probabile che una norma di legge, che abbia le gravi finalità tributarie dianzi da noi esposte, sia mutata perchè reca danni sindacali a qualche centinaio di persone?

Lo dicano i competenti. Per parte nostra aggiungeremmo soltanto che se si avanzasse un tal principio, l'economia italiana tutt'intera sarebbe condannata al più rigido immobilismo.

QUARTA TESI. — *L'art. 17 allontana il risparmio dalle borse-valori.*

A dirla schietta, questa argomentazione sembra del tutto infondata; in ispecie perchè non tien conto che l'art. 17 riguarda solo le operazioni *a termine*; e non operazioni a pronti. Cioè, se Tizio ha accumulato un milione di lire e vuole acquistare titoli dell'azienda A e B, può farlo: senza nessun timore fiscale oggi, in aggiunta a quelli che già poteva nutrire a S. Silvestro del '55. Infatti la sua operazione a pronti non verrà denunziata al Fisco.

Restano le ripercussioni psicologiche dell'art. 17. Ma chi si ingegna di alimentarle, quelle ripercussioni psicologiche? Se su certa stampa di destra o di sinistra si legge che «nell'ultima settimana la borsa ha distrutto 1.000 miliardi di lire»; e di conseguenza, per quella notizia infondatissima, il risparmiatore si allontana dalla borsa, diremo forse che la colpa del suo allontanamento va all'art. 17; o non piuttosto che quella stessa colpa discende dalle falsità propalate, traendo pretesto, per l'appunto, dall'art. 17?

QUINTA TESI. — *L'art. 17 favorisce l'esodo di capitali italiani oltre frontiera; e con ciò danneggia l'economia italiana.*

In questa tesi, vi è forse un granello di verità, che aspira, tuttavia, ad essere sopravvalutato, attraverso un giudizio qualitativo, anzichè quantitativo. Comunque conviene avanzare, innanzi tutto, una distinzione fra i capitali italiani che sono emigrati all'estero, in dipendenza dell'art. 17 e si ripresentano poi in Italia sotto veste straniera; in modo da evadere le norme fiscali. Ed i capitali italiani che evadono oltre frontiera, per investirsi durevolmente all'estero.

I capitali che appartengono alla prima classe sono forse non trascurabili; ma dalla loro esportazione l'economia italiana non ha danni, se non per effetto dell'evasione fiscale realizzata (perseguibili penalmente gli evasori!).

Quanto ai capitali appartenenti alla seconda classe, immutata la parentesi, chi assicura che essi saranno copiosi? Questi capitali appartengono, invero, a proprietari sperimentati; i quali conoscono assai bene i vantaggi e svantaggi degli investimenti esteri; dunque, a proprietari assai poco propensi ai movimenti economici «irrazionali». Che questi operatori divengano insensibili ai divari oggi esistenti, nel rendimento del denaro, in Italia ed all'estero, proprio a cagione dell'art. 17?

SESTA TESI. — *Il governo ha un tale interesse al normale funzionamento delle borse-valori, che la loro paralisi lo indurrà a proporre modificazioni all'art. 17.*

Questa opinione, parecchio diffusa in molti ambienti borsistici, sembra a me del tutto infondata. Ritengo anzi, per sicuro, che il governo italiano, nella fase congiunturale attuale, possa trovare persino qualche vantaggio (a breve periodo!) da un rallentamento dell'attività borsistica. Tuttavia per chiarire il mio pensiero a questo proposito debbo avanzare due premesse.

La prima è questa. In un'economia di mercato funzione precipua delle borse-valori è il permettere alle imprese produttive di ottenere nuovo risparmio da investire in beni strumentali. Ciò accade sia con la emissione di

prestiti obbligazionari sia, più spesso, con l'emissione di nuove azioni. Le imprese non hanno naturalmente solo questa via per finanziare i loro investimenti; possono ottenere credito, per un certo tempo e in una certa misura, dal sistema bancario, in specie dai fiorenti istituti di credito speciale; oppure «auto-finanziarsi», cioè destinare ad investimento i divari via via accumulatisi fra costi e ricavi. Ma di certo la strada che passa attraverso i mercati borsistici è, se non l'unica, almeno la principale per finanziare gli investimenti e pubblici e privati. Teniamolo presente.

Passiamo ora alla seconda premessa, che è di tutt'altra natura. Essa si riferisce, infatti, alla fase congiunturale che l'economia italiana sta attraversando. Questa fase, come già fu scritto in altra occasione, trova la principale sua caratteristica in una certa «pressione inflazionistica», la quale fu bensì acuitizzata negli ultimi mesi dal maltempo e dagli acquisti germanici di ortofrutticoli, ma verrà mantenuta viva nel prossimo futuro da due altri fattori, congiuranti nel sostenere la domanda totale sul mercato interno: vogliamo dire lo scatto di ben quattro punti della scala mobile per l'industria, il che aumenta il potere di acquisto collettivo di 60-70 miliardi di lire, ogni anno, a partire dal bimestre giugno-luglio; poi il mantenimento, a livello immutato, del prezzo di ammasso del frumento 1956 nonostante il raccolto imminente si riveli promettentissimo e si abbiano altresì vecchie scorte per almeno 25 milioni di quintali da vendersi oltre frontiera con perdita per l'Erario.

Orbene, tutto ciò premesso, come dovrebbe agire il governo se volesse impegnarsi a difendere nei prossimi mesi il potere di acquisto della moneta? Non è difficile intenderlo: potrebbe varare qualche restrizione creditizia, ad esempio per diminuire il divario fra domanda e offerta totale. Nè si esclude che a consimili eventualità non si sia a Roma seriamente riflettuto. Però ecco l'imprevisto: sopraggiunge la crisi delle borse-valori, cadono i corsi dei titoli azionari, le possibilità di nuove emissioni sono mortificate, gli investimenti privati e pubblici subiscono un temporaneo arresto. Pertanto (se anche il Tesoro non grava sul mercato) la domanda globale si restringe; e senza alcuna «pressione morale» sulle banche da parte dell'istituto di emissione, senza restrizioni quantitative sul credito, senza rialzi nel tasso di sconto. Una volonterosa zampa di gatto ha cavato dal fuoco la castagna che interessava al governo.

Queste le ragioni per le quali ritengo che il potere pubblico abbia in questo momento persino un certo interesse ad una modesta crisi delle borse-valori. Infatti questa crisi gli permette di evitare il ricorso a provvedimenti antinflazionistici, odiosi ai più, stando in certo modo alla finestra. Per accertarsi cioè se il rallentato incremento produttivo europeo — illustrato fra l'altro nell'articolo congiunturale sulla situazione economica del nostro continente pubblicato nel volume VIII n. 1 del Bollettino Economico per l'Europa (E.C.E., Ginevra, 1956) — farà altri progressi, oppure sarà seguito da un nuovo slancio congiunturale che potrebbe aggravare la pressione inflazionistica esistente sull'Italia.

* * *

Sopporta una conclusione questo scritto? Forse sì; e sarebbe questa. Una radicale modificazione delle norme accolte nell'art. 17 pare, nel momento politico attuale, quanto mai improbabile. Si può deprecarlo sin che si vuole; ma

quest'ultima proposizione di fatto rimane vera. Orbene, poichè la guerra aperta tra agenti di cambio da un lato; governo e Parlamento dall'altro, rende ogni giorno meno probabile codesta revisione, il meglio sarebbe cedere, in fatto di guerra guerreggiata.

Quanto alle modificazioni modeste, nei criteri di applicazione dell'art. 17 (a quelle modificazioni, per esempio, che si auspicano circa il tratto di tempo da prender a base, per calcolare utili o perdite delle operazioni a termine) esse certamente possono ottenersi: ma, ancora, ben più da una collaborazione meditata e consapevole, che da una lotta aperta. Ciò in ispecie se taluni degli argomenti avanzati sono così deboli ed incerti, come per l'innanzi si cercò di mostrare.

Dunque una volta di più alla strada dei contrasti sembra preferibile, in questi giorni, la via dell'accordo. Ogni decisione tuttavia; ogni ultima deliberazione non può spettare all'«esperto», molto cortesemente invitato ad esprimere il suo parere «pro veritate»; bensì a chi è direttamente interessato alla controversia. E che, senza dubbio, non sarà meno di lui sollecito del pubblico bene.

Estratto dal fascicolo n. 3 - 1956 de "L'industria"



